

RESUMO

A presente obra corresponde à tese de Doutoramento defendida pelo seu Autor na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, a 25 de Março de 2021, com exclusão do enquadramento histórico e dos casos de estudo.

Como poderemos ver ao longo da presente obra, os actos de ingerência praticados por Estados contra Estados não são um fenómeno recente na história das relações internacionais, ocorrendo com o claro objectivo de o ingerente afectar a independência e os destinos do alvo para alcançar uma posição vantajosa que melhor proteja os seus interesses e o torne menos vulnerável a ameaças externas.

Neste contexto, as revoluções dos EUA (1776) e de França (1789) trouxeram uma mudança civilizacional na medida em que a ascensão das massas ao poder reivindicou e procurou operacionalizar uma política de não ingerência que escudasse a independência dos novos actores que emergiam contra a ordem até então dominante.

A resistência dos grandes impérios e as condutas assumidamente ingerentes de alguns Estados sem oposição global efectiva permaneceram como nota dominante até ao século XX com a massificação de novas soluções de ingerência – nomeadamente através de meios não hostis, mas eficazes – e com a criação de duas organizações internacionais dispostas a travar as ameaças à paz e à segurança e a vincar sucessivamente a existência de um princípio de não ingerência cuja amplitude é justificada pela igualdade efectiva de soberanias e, concomitantemente, constitui um alicerce nuclear de garantia da paz e da segurança internacionais.

Como concluiremos, a manifestação de novos fenómenos e ameaças capazes de atentar contra a humanidade tem como corolário natural a paulatina redução da soberania de cada actor estatal e a rejeição do unilateralismo em

favor da tomada de decisões sobre terceiros Estados em órgãos representativos da generalidade dos povos. Assim, apesar das inúmeras iniciativas isoladas de Estados ou grupos de Estados com vista à criação de excepções a um princípio de não ingerência manifestamente castrador de ambições imperialistas, a inépcia da comunidade internacional para contrariar estas acções é passível de colocar em risco a paz e a segurança de todos os povos.

Introdução. O Conceito de Ingerência, evolução histórica recente, a formação do princípio de não ingerência e a sua afirmação no plano prático

§1º A noção de ingerência e os conceitos com ela relacionados

1.1. Delimitação do objecto

A presente obra ocupa-se da *ingerência interestatal*. Num tratamento preliminar e sintético, que acarretará aprofundamento numa fase posterior da presente investigação, infere-se que se examinarão as *vicissitudes decorrentes da evolução da abordagem da ordem internacional à ingerência exercida por Estados contra outros Estados sem o consentimento destes*. Assim, uma nova apreciação simplista permite concluir, com base no tema da presente tese, que estamos perante uma investigação que coincidirá com o universo dogmático do que se considera ser Direito, em particular, o Direito Internacional Público (DIP).

Como é sabido, o que chamamos hoje de DIP é, desde há, pelo menos, quatro séculos, a ciência que começou por ensinar os direitos e as obrigações decorrentes das relações entre Estados¹. Falamos, portanto, de um

¹ Seguindo a noção clássica de EMMERICH DE VATTTEL em *The Law of Nations*, Filadélfia, T & J. W. Johnson, 1852, p. 49. Ainda no sentido de reconhecer o DIP como tendo sido um *direito das relações entre Estados*, cfr. AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, “O Fundamento do Direito Internacional”, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, vol. XXIV, 1948, pp. 299 ss; HANS KELSEN, *Teoria Pura do Direito*, 6ª ed., João Baptista Machado (trad.), São Paulo, Martins Fontes, 1998, p. 224; CHRISTOPHER HARDING e C. L. LIM, “The Significance of Westphalia: an Archaeology of the International Legal Order”, in Christopher Harding e C. L. Lim (ed.), *Renegotiating Westphalia: Essays and Commentary on the European and Conceptual Foundations of Modern International Law*, A Haia, Martinus Nijhoff Publishers, 1999, p. 22; JÓNATAS E. M. MACHADO, *Direito Interna-*

conjunto de normas aplicáveis exclusivamente aos Estados, mas que, com a evolução dos tempos, foi-se adaptando a novas realidades e, consequentemente, tem vindo a reaproximar-se da sua génese (no mínimo semântica), em concreto, o *jus gentium* que é centrado nas pessoas².

O Direito Internacional dos últimos 150 anos é um Direito Internacional gradualmente voltado para os povos, para a espécie humana³: ainda que os principais instrumentos tenham sido e sejam celebrados entre Estados, regulem a actividade dos Estados e incidam sobre áreas apenas passíveis de serem concretizadas pelos Estados⁴ é inegável que no último século e meio o objectivo primordial de grande parte da produção convencional e costumeira passou pela dignidade e a preservação da condição da espécie humana⁵.

cional: do paradigma clássico ao pós-11 de Setembro, 4ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2013, p. 23.

² Embora o *jus gentium* regulasse as relações entre os romanos e os estrangeiros, é inegável a sua essência claramente direccionada para as pessoas e não para actores estatais, ora como os conhecemos hoje, ora adaptados à realidade da antiguidade. Cfr. WLADIMIR BRITO, *Direito Internacional Público*, 2ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pp. 15-17.

³ Cfr. ANNE PETERS, “Membership in the Global Constitutional Community”, in JAN KLABBERS, ANNE PETERS e GEIR ULFSTEIN (ed.), *The Constitutionalization of International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 179.

⁴ Não existe consenso doutrinário sobre a adequação da expressão *Direito Internacional Público* para retratar o âmbito do estudo desta ciência actualmente, dada a constante dinâmica e fluidez a que está sujeita. Cfr. JÓNATAS E. M. MACHADO, *Direito Internacional: do paradigma clássico ao pós-11 de Setembro*, p. 23; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Internacional Público*, 5ª ed. act., Coimbra, Almedina, 2017, pp. 31-34. Este processo de mutação contínua do Direito Internacional, com a consequente dedicação à pessoa humana, nem por isso teve como corolário imediato a modificação da visão estatizada do Direito Internacional. Ainda em 1927, o TPJI, no âmbito do caso *S.S. Lotus (França vs. Turquia)*, definira o Direito Internacional como sendo o que *governa as relações entre Estados independentes*. Cfr. PCIJ, *Collection of Judgments: The Case of the S.S. “Lotus”*, Series A. Nº 10, 7 de Setembro de 1927, p. 18. Hoje, este paradigma alterou-se substancialmente e o DIP assume agora uma perspectiva mais abrangente que alarga a sua acção a *outras entidades com poder de autodeterminação*, cujas relações recíprocas ou com os Estados são regidas pelo DIP. Neste sentido, ANTONIO TRUYOL Y SERRA, *Fundamentos de Derecho Internacional Público*, 4ª ed. rev. e amp., Madrid, Tecnos, 1977, p. 8.

⁵ Cfr. MALCOLM N. SHAW, *International Law*, 6ª ed., EUA, Cambridge University Press, 2008, pp. 43-47; RUI MEDEIROS, *A Constituição Portuguesa num Contexto Global*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2015, p. 33.

A crescente complexidade das relações entre os povos e as situações de ingerência são hoje temas intensamente debatidos, tanto nas academias, como em fóruns políticos. Desde a fundação do Instituto de Direito Internacional (IDI), a 8 de Setembro de 1873, e o papel que esta entidade teve desde o seu início na humanização do Direito Internacional e na promoção da arbitragem como forma de resolução pacífica de conflitos entre os Estados, à Organização das Nações Unidas (ONU), a abordagem à ingerência e à forma como esta é passível de afectar a paz e a segurança permaneceram como temas nucleares do Direito Internacional contemporâneo. Estão em causa, não apenas o objectivo de acompanhar a evolução destes fenómenos, mas também a forma como se manifestam e atingem áreas como a soberania de sujeitos de Direito Internacional, as situações jurídicas activas e passivas dos Estados, as relações externas, a legalidade das acções estatais, os Direitos Humanos e a segurança e estabilidade da ordem internacional.

Os actos de ingerência podem assumir diversas formas, estando presentes tanto em situações de natureza política⁶, como também noutras de

⁶ Pense-se, por exemplo, em situações de apoio financeiro ou moral de um Estado a uma campanha política de um candidato ou partido de um Estado terceiro ou a ameaça de corte à ajuda externa em caso de vitória de uma determinada candidatura. Entre estes exemplos, encontramos o financiamento dos EUA a actores políticos no Chile, entre 1960 e 1970, e da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) na Venezuela, em 1958, e na Índia, em 1977, ou a ameaça dos EUA nas eleições do Líbano, em 2009. Um acto eleitoral assume especial atractividade para o exercício de ingerência dado que, frequentemente, conduz a mudanças profundas nas políticas interna e externa de um Estado e podem favorecer ou inviabilizar a conflitualidade internacional. Segundo o estudo realizado por DOV H. LEVIN, entre 1946 e 2000, só os EUA e a URSS/Rússia interferiram nas eleições de terceiros Estados em 117 ocasiões, o que corresponde a cerca de 11% do total de actos eleitorais para cargos executivos realizados durante o período em referência. Como referiu LEVIN, a ingerência eleitoral não garante a vitória dos candidatos pretendidos pelo actor ingerente, mas aumenta as possibilidades de sucesso, em média, em 3%, o que significa que tais acções podem ser decisivas para influenciar um acto eleitoral que deveria ser exclusivamente realizado sem interferência externa. Cfr. DOV H. LEVIN, “When the Great Power Gets a Vote: The Effects of Great Power Electoral Interventions on Election Results”, in *International Studies Quarterly*, vol. 60, nº 2, 1 de Junho de 2016, pp. 189, 193-194, 200-201. Um outro efeito curioso da ingerência de terceiros Estados em actos eleitorais foi apontado por DANIEL CORSTANGE e NIKOLAY MARINOV, no sentido de que a interferência dos EUA pode constituir um factor polarizador de algumas sociedades, em particular, no Médio Oriente, num contexto em

cariz social⁷, cultural⁸ e ambiental⁹. Em pleno século XXI, a transnacio-

que os sunitas tendem a posicionar-se favoravelmente à melhoria das relações com os EUA e os xiitas apoiam um afastamento. Cfr. DANIEL CORSTANGE e NIKOLAY MARINOV, “Taking Sides in Other People’s Elections: The Polarizing Effect of Foreign Intervention”, in *American Journal of Political Science*, vol. 56, n° 3, Julho de 2012, pp. 667-669.

⁷ O desporto e o impacto que pode ter numa sociedade, subvertendo-a ou guiando-a a um objectivo comum que o extravase tem sido recorrentemente instrumentalizado para fins ingerentes. A uma escala considerável, são facilmente identificáveis inúmeros incidentes de retaliação ou tensão política com recurso à instrumentalização de eventos desportivos, tais como os boicotes aos Jogos Olímpicos de Moscovo (1980) e de Los Angeles (1984) ou a campanha conduzida para retirar a organização do Campeonato do Mundo de futebol FIFA’2018 à Rússia. Os eventos desportivos podem mesmo degenerar em conflitos armados transnacionais, como sucedeu com a guerra travada entre Honduras e El Salvador, em 1969, também denominada *Guerra do Futebol* ou *Guerra das 100 horas*, em alusão à duração das hostilidades durante os jogos de qualificação para o Campeonato do Mundo de futebol no México de 1970. Para uma leitura sobre o tema, cfr. DAVID MACMICHAEL, “El Salvador: Soccer War with Honduras, 1969”, in JAMES CIMENT (ed.), *Encyclopedia of Conflicts Since World War II*, EUA, Routledge, 2007, pp. 411-413. Sobre o caso concreto e curioso da diplomacia cultural japonesa, cfr. KOICHI IWABUCHI, «Pop-culture diplomacy in Japan: soft power, nation branding and the question of ‘international cultural exchange’», in JAMES CIMENT (ed.), *Encyclopedia of Conflicts Since World War II*, EUA, Routledge, 2007, pp. 55-68.

⁸ São frequentes as iniciativas que visam fragilizar (como forma de negação) ou reforçar (no sentido de expandir) características culturais de determinados povos nem sempre aceites ou conhecidos pelo todo da humanidade. A língua e o efeito mediático conseguido através das tecnologias assumem um importante instrumento de *proselitismo cultural* com o objectivo de favorecerem a rejeição ou a aceitação de uma cultura ou a assimilação de um conjunto de valores e princípios assumidos como tal por parte da *cultura ingerente*. Apesar da importância que têm as entidades culturais oficiais dos Estados na implementação e difusão da sua cultura em Estados terceiros, a *diplomacia cultural* tende a ser prosseguida em grande parte por actores não estatais. Neste sentido, IEN ANG, YUDHISHTHIR RAJ ISAR e PHILLIP MAR, “Cultural diplomacy: beyond the national interest?”, in IEN ANG, YUDHISHTHIR RAJ ISAR e PHILLIP MAR (ed.), *Cultural Diplomacy: Beyond the National Interest?*, Reino Unido, Routledge, 2016, p. 1.

⁹ A título de exemplo, importa ter em consideração as pressões diplomáticas, económicas e sociais no sentido de motivar um ou mais Estados ou as respectivas populações a adoptarem comportamentos compatíveis com determinadas tendências em favor da protecção ou de uma flexibilização de políticas relacionadas com o ambiente. As negociações do Acordo de Paris, de 12 de Dezembro de 2015, e as campanhas conduzidas contra alguns Estados que manifestaram a pretensão de não cumprirem as metas traçadas ou simplesmente retirarem-se do Acordo motivaram reacções veementes por parte de diversos sujeitos com o objectivo de pressionarem estes Estados a reavaliarem as

nalidade é a característica dominante em boa parte das manifestações de comportamentos humanos, num quadro em que a evolução tecnológica tem dado um forte contributo e em que a ingerência exercida por um Estado assume uma tendencial transversalidade de pendor universal, na medida em que os domínios para a sua expressão não conhecem limites¹⁰.

Contudo, frisamos o nosso compromisso, não com uma forma específica de ingerência, mas com a forma como a *ingerência*, como um todo, tem vindo a desenvolver-se política e juridicamente até à actualidade, ao ponto de gerar, consolidar e, eventualmente, modificar o *princípio de não ingerência*. O fim do nosso estudo não será, portanto, um tipo concreto de conduta ingerente, num contexto em que a noção geral serviria de ponto de partida para um objecto determinado, antes incide no conceito de *ingerência* e respectivo princípio, assumindo cada manifestação específica como um meio para atingir o fim.

Deste modo, ao propormos a análise de um fenómeno *macro* (a ingerência) através das suas diversas componentes e especificidades, seguimos o exemplo de outras dissertações e teses defendidas em Portugal na

suas posições. Alguns autores, como MICHELLE BACHELET e SILVANA COLOMBO, falam mesmo de um *direito de ingerência ecológica dos Estados* de “cada vez que uma actividade apresentar riscos maiores ao meio ambiente, provocar efeitos nocivos globais, independentemente do país emissor, ou gerar efeitos adversos na área sob a jurisdição nacional de outro Estado”. Cfr. MICHELLE BACHELET, *A Ingerência Ecológica: Direito ambiental em questão*, Bobadela, Instituto Piaget, 1997; SILVANA COLOMBO, “O Direito de Ingerência Ecológica dos Estados”, in *Desenvolvimento em Questão*, vol. 5, nº 9, Editora Unijuí, Jan./Jun. 2007, p. 114. Acreditamos que esta e outras questões podem enquadrar-se, não apenas no âmbito do Direito Internacional, em geral, mas, sobretudo, no plano do Direito Internacional do Ambiente, que JORGE SILVA SAMPAIO designa como “novíssimo ramo do Direito” que “procura tanto prover a tutela do meio ambiente directamente, por meio de tratados internacionais, como procura provê-la indirectamente, ou seja, pela inspiração de leis internas, padrões ambientais e de princípios do Direito Ambiental em diversos países”. Cfr. JORGE SILVA SAMPAIO, “Do Direito Internacional do Ambiente à Responsabilidade Ambiental e seus Meios de Efectivação no Âmbito do Direito Internacional”, in *O Direito*, Ano 146, vol. II, 2013, pp. 6-7.

¹⁰ As evoluções tecnológica e económica são factores que colocam em risco as fronteiras territoriais dos Estados, comprometendo a actuação e o envolvimento das entidades estatais e favorecendo a emergência de outras entidades que assumem o papel habitualmente reservado àquelas. Neste sentido, por exemplo, PAULA ESCARAMEIA, *O Direito Internacional Público nos Princípios do Século XXI*, Coimbra, Almedina, 2009, p. 18.

área do DIP¹¹ e tendemos a afastar-nos de dissertações sobre um objecto mais reduzido ou um evento concreto¹². Não propomos, por isso, o desvio do objecto de estudo (a ingerência) em favor de diversas outras realidades, correndo o risco de dispersar o nosso foco, antes procuraremos visitar e caracterizar cada uma dessas áreas apenas nos pontos em que se cruzarem com o alvo central e sem a pretensão de torná-las parte de um objecto paralelo face ao tema nuclear que propomos.

Em suma, a presente tese concentra-se exclusivamente na ingerência interestatal enquanto acto de interferência ou intervenção de um Estado nos assuntos exclusivamente internos de um outro Estado¹³ sob uma perspectiva global e não regional, continental ou confinada a um

¹¹ Destacamos, neste quadro, ao nível das dissertações, a apresentada por EDUARDO CORREIA BAPTISTA (*Ius Cogens em Direito Internacional*, Lisboa, Lex, 1997). Relativamente às teses, assinalamos as de JOSÉ ALBERTO DE AZEREDO LOPES, *Entre Solidão e Intervencionismo: Direito de Autodeterminação dos Povos e Reações de Estados Terceiros*, Porto, Publicações Universidade Católica, 2003; EDUARDO CORREIA BAPTISTA, *O Poder Público Bélico em Direito Internacional: o uso da força pelas Nações Unidas em especial*, Coimbra, Almedina, 2003; e MARIA DE ASSUNÇÃO DO VALE PEREIRA, *A Intervenção Humanitária no Direito Internacional Contemporâneo*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009. Relativamente às três teses identificadas, a primeira e a segunda partem de um tema *macro-teórico* (que começa por ser analisado em abstracto e é passível de se manifestar em realidades práticas distintas) que complementa a análise teórica com a prática dos Estados. A segunda já parte de um tema *macro-teórico* amplo e analisa cada possível manifestação específica do objecto de estudo no plano teórico-prático. Ambas apresentam semelhanças quanto à forma como o objecto é abordado mas umas são mais abrangentes que outras. Esta tendência é também seguida por alguns autores ao nível internacional, entre os quais destacamos HELEN DUFFY, *The 'War on Terror' and the Framework of International Law*, EUA, Cambridge University Press, 2005; e NILS MELZER, *Targeted Killing in International Law*, EUA, Oxford University Press, 2008.

¹² Como é disso exemplo a dissertação de MARIA ISABEL TAVARES, *Guerra e Responsabilidade: A intervenção militar no Iraque em 2003*, Porto, Universidade Católica Editora, 2015.

¹³ Por não dedicarmos a presente investigação à análise do exercício de ingerência por organizações internacionais, afastamo-nos, para efeitos do presente estudo, da definição de ingerência avançada por MARIO BETTATI no sentido de designar “em Direito Internacional a intromissão sem razão de um Estado ou de uma organização intergovernamental nos assuntos que dependem da competência exclusiva de um Estado terceiro”. A nossa decisão deve-se, não apenas ao facto de ser indiferente a razão para intromissão, como também porque o nosso foco é exclusivamente feito à ingerência entre Estados por iniciativa destes e não de organizações internacionais. Cfr. MARIO BETTATI, *O Direito de*

âmbito territorial que não o da comunidade internacional como um todo. Excluem-se, assim, actos de ingerência cometidos por pessoas (singulares ou colectivas) a um qualquer título que não seja o da representação (não necessariamente oficial) de um Estado visando um Estado terceiro¹⁴. Estão incluídas, portanto, neste conceito, as acções de pessoas e qualquer tipo de organizações que ajam no interesse de um Estado ou prossigam os seus interesses com o seu assentimento, apoio ou tolerância.

Para efeitos da presente investigação, não é visada a ingerência quando conduzida por Estados a partir de organizações internacionais de que façam parte o Estado ingerente e o Estado ingerido, não só pela multiplicidade de entidades com diferentes fins, o que acarretaria um estudo mais denso e complexo, como porque a prática nestas organizações reflecte, de forma geral, a agenda externa individualmente assumida por cada Estado, evitando-se, deste modo, uma certa redundância do estudo.

Paralelamente, prescindimos da expressão *interestadual* em favor de *interestatal* por entendermos que esta será a mais adequada para ser aplicada nas relações entre Estados soberanos e em virtude de a primeira poder suscitar dúvidas sobre se poderia existir alguma ousadia da nossa parte para cruzar o campo das relações entre Estados federados ou entre Estados federados e Estado federal, em suma, fenómenos circunscritos ao território de um Estado soberano. Porque o nosso estudo se dedica exclusivamente a questões entre Estados soberanos, adoptamos o vocábulo *interestatal*.

1.2. Conceptualização de ingerência e de um princípio de não ingerência

Antes de avançarmos para um primeiro ensaio concreto com vista à definição de *ingerência* e de um *princípio de não ingerência*, afigura-se prudente enfatizar a inexistência de uma noção exacta deste conceito, definida por tratado ou por qualquer instrumento de Direito Internacional conven-

Ingerência: Mutação da Ordem Internacional, Ana Faria (trad.), Bobadela, Instituto Piaget, 1996, p. 12.

¹⁴ Ficam ainda excluídas do foco do nosso estudo as abordagens regionais, continentais ou multicontinentais que não incluam a totalidade dos Estados soberanos que formam a comunidade internacional, não sendo, assim, alvo da nossa investigação, portanto, a definição e a proibição de ingerência que decorra de obrigações *erga omnes partes* no que for para além do determinado pelo Direito Internacional geral.

cional que aponte para um significado comum e consensualmente aceite, e devidamente balizado pela universalidade (ou, no mínimo, por um grupo amplamente significativo) de Estados¹⁵. Não é fácil definir uma noção de ingerência consensual e adoptar uma posição concreta para efeitos de delimitação de licitude destas acções, uma vez que estamos perante um domínio que, não raras vezes, envolve uma avaliação moral num contexto em que a *beleza pode estar nos olhos de quem a vê*¹⁶. Quer isto dizer que, antes de mais, a *ingerência* evidencia como característica elementar a *inconsistência*.

A falta de solidez do conceito de ingerência é fortemente influenciada pela ausência de motivações políticas comuns aos Estados, actores estes que, por questões políticas, culturais ou, simplesmente, de conveniência, tendem a sugerir interpretações em função de situações concretas. Por este motivo, pese embora ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA e FAUSTO DE QUADROS entendessem o *princípio de não ingerência* como “o grande expoente da protecção da soberania dos Estados”¹⁷, certo é que, sendo assim, importa complementar que a soberania dos Estados é, afinal, protegida

¹⁵ Facto destacadamente reconhecido, por exemplo, por J. E. S. FAWCETT, R. J. VINCENT e ORAN R. YOUNG. O último alertou expressamente para a necessidade de definir *ingerência* como forma de evitar a generalização da utilização do conceito, indicando uma noção de ingerência como respeitando a “actividades organizadas e sistemáticas do outro lado das fronteiras reconhecidas com o objectivo de afectar as estruturas da autoridade política do alvo”. Cfr. ORAN R. YOUNG, “Intervention and International Systems”, in *Journal of International Affairs: Intervention and World Politics*, vol. 22, nº 2, 1968, pp. 177-178; J. E. S. FAWCETT, “Intervention in International Law: a study of some recent cases”, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 103, nº II, Boston/Leiden, Brill/Nijhoff, 1961, p. 347; R. J. VINCENT, *Nonintervention and International Order*, Nova Jérsea, Princeton University Press, 1974, p. 3. Apesar de identificar como problema a generalização de um conceito de ingerência indefinido, a proposta de YOUNG parece-nos, também ela, demasiado vaga e imprecisa, pelo menos, quanto às condutas passíveis de serem classificadas como *ingerência*, não se assumindo como a noção mais feliz para dissolver a nebulosa que em determinados casos impõe que se determine se a actuação é lícita ou ilícita.

¹⁶ CARLOS CALVO assinalava o facto de, relativamente à ingerência, existirem quase tantas opiniões diferentes como autores. Cfr. CARLOS CALVO, *Le Droit International Théorique et Pratique*, vol. I, 5ª ed., Paris, Arthur Rousseau, 1896, p. 278, §139.

¹⁷ Cfr. ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA e FAUSTO DE QUADROS, *Manual de Direito Internacional Público*, 3ª ed., Coimbra, Almedina, 1993, p. 262.

por um princípio ambíguo que tende a fazer sobressair como traços próprios a *elasticidade*¹⁸, o *relativismo*¹⁹ e o *circunstancialismo*²⁰.

Não menos importante é o facto de se tratar de um conceito que, ao longo da história, tem vindo a adquirir significados distintos, quer por inspiração da doutrina, quer por influência directa de Estados proeminentes ou ainda como resultado da concertação entre grupos de actores estatais, com vista a instaurarem novos sistemas internacionais. O conceito de ingerência pode, assim, fazer destacar traços de natureza *dinâmica* aptos a traduzir uma *volatilidade* do seu significado.

É, por isso, sem surpresa, que KARL ZEMANEK reconheceu que “a não ingerência é um princípio político que cambaleia entre o Direito e a política”²¹. Também JAMES ROSENAU sublinhou que “o conceito de ingerência sofre de ausência de clareza na sua definição”²². No entanto, ROSENAU rejeitou a formulação simplista de que ingerência corresponde a “qualquer acção dirigida contra um outro Estado”, uma vez que se trata de uma noção tão ampla que até “a escolha pela inacção numa situação intervém necessariamente entre as condições que prevaleceram antes e depois da escolha”, pelo que o conceito perderia a sua utilidade²³.

¹⁸ Podendo incluir um conjunto quase ilimitado de domínios e formas.

¹⁹ Na medida em que tende a ser apreciado e valorado em função do Estado envolvido e/ou do Estado que conduza a acção ingerente.

²⁰ Uma vez que os actores não envolvidos na ingerência podem não ser suficientemente decisivos para uma tomada de posição dos restantes actores internacionais sobre uma determinada situação, mas as circunstâncias – a crescente sensibilidade perante ameaças assimétricas ou os receios de mimetização de um fenómeno – podem influenciar a abordagem global.

²¹ Neste sentido, cfr. KARL ZEMANEK, “Human Rights Protection vs. Non-Intervention: A Perennial Conflict?”, in LAL CHAND VOHRAH, FAUSTO POCAR, YVONNE FEATHERSTONE, OLIVIER FOURMY, CHRISTINE GRAHAM, JOHN HOCKING e NICHOLAS ROBSON (ed.), *Man’s Inhumanity to Man: Essays on International Law in Honour of Antonio Cassese*, A Haia, Kluwer Law International, 2003, p. 974.

²² Cfr. JAMES N. ROSENAU, *The Scientific Study of Foreign Policy: Essays on the Analysis of World Politics*, ed. rev., Londres, Frances Pinter Ltd, 1980, p. 347.

²³ Cfr. JAMES N. ROSENAU, “The Concept of Intervention”, in *Journal of International Affairs: Intervention and World Politics*, vol. 22, nº 2, 1968, pp. 166 e 167. Não acompanhamos uma definição demasiado lata e ambiciosa que corre o risco de concorrer para a instabilidade internacional e, pior, também interna, por parte dos Estados aos quais sejam imputadas omissões passíveis de constituir ingerência num terceiro Estado, pressionando-o, assim, a agir. Num contexto desta natureza, a actuação forçada corre o sério

Um exemplo paradigmático das dificuldades em contrariar a amplitude da noção de ingerência ficou patente em 1964, durante o debate que antecedeu a aprovação de um instrumento da Assembleia-Geral relativamente aos princípios de Direito Internacional sobre as relações de amizade e cooperação entre Estados. Ao longo dos trabalhos, o Chile sugeriu definir o conceito como “ingerência por um Estado nos assuntos internos ou externos de outro Estado de modo a forçar o último a proceder como o primeiro deseja” e o Iraque propôs que “há ingerência da parte de um Estado assim que ele se introduzir na jurisdição de outro Estado, tanto nos assuntos internos como nos externos”²⁴.

Ainda no mesmo contexto, Cuba avançou que “ingerência pode ser definida como a intenção, expressa ou não, de um Estado ou grupo de Estados substituir o poder de decisão de outro(s) Estado(s) pelo seu próprio”²⁵. Pouco mais de vinte anos depois, o problema em torno de

risco de constituir igualmente ingerência, pelo que a sugestão de que qualquer acção ou omissão seria passível de constituir ingerência não só não contribui para a clarificação do *princípio de não ingerência*, como parece criar condições para que se assista à sua violação.

²⁴ Cfr. SPECIAL COMMITTEE ON PRINCIPLES OF INTERNATIONAL LAW CONCERNING FRIENDLY RELATIONS AND CO-OPERATION AMONG STATES, “Systematic summary of the comments, statements, proposals and suggestions of Member States in respect of the consideration by the General Assembly of Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations”, U.N.Doc.: A/AC.119/L.1, 24 de Junho de 1964, pp. 197-198. Uma vez mais, estamos perante conceitos extremamente vagos e, por isso, perigosos. Por um lado, a tese chilena, que faz depender a verificação de ingerência da ligação entre uma actuação de um Estado em função da vontade desse mesmo Estado, colocando-se o desafio de perceber, em termos concretos, como se atesta que uma acção teve como vontade forçar um outro Estado a actuar em função da sua vontade. Do outro lado, uma proposta iraquiana mais próxima do que ROSENAU denunciou, e que poderia enquadrar, com relativo grau de facilidade, qualquer actuação de um Estado relativamente a outro. Neste último caso, é criticável uma definição tão indeterminadamente ampla, que, no fundo, poderá colocar em causa o convívio entre Estados, quando a realidade internacional favorece as dinâmicas interestatais como forma de garantir relações harmoniosas entre todos os povos.

²⁵ *Ibidem*, p. 199. Também esta definição nos parece mal conseguida, já que fazer com que a ingerência implicasse uma intenção de substituição de um Estado ao outro poderia retirar força a actuações pontuais e discretas, mas não menos eficientes, de condutas ingerentes e em domínios onde a decisão poderá não estar claramente sob o domínio do Estado.

uma definição comum permanecia e o TIJ, por sua vez, não se dispôs a resolvê-la, sustentando que “o princípio de não ingerência envolve o direito de todos os Estados soberanos conduzirem a sua política sem interferência externa”²⁶.

A doutrina também não tem contribuído o suficiente para a clarificação do conceito e a divisão não é de toda uma evidência recente. Entre nós, JOSÉ CARLOS MOREIRA referiu-se, em 1929, à “intervenção como instituição jurídica internacional”, num quadro em que citou MACHADO VILELA para a definir como “ingerência dum ou mais Estados nos negócios internos ou externos doutro Estado, para lhe impor ou a solução duma dificuldade particular ou uma linha de conduta determinada a respeito duma ou de mais questões de govêrno interno ou de relações exteriores” (*sic*)²⁷. Antes, em pleno século XIX, ANTÓNIO DA ROSA GAMA LOBO assumiu que “a ingerência nos negócios alheios é portanto um ataque à autonomia das nações: a não intervenção é o único princípio verdadeiro”²⁸ e JOSÉ AUGUSTO MOREIRA DE ALMEIDA referiu-se à intervenção como “a ingerência de um Estado nos negócios internos ou externos de outro, a fim de, por meio da sua acção, fazer prevalecer a sua vontade contra a vontade nacional”²⁹.

²⁶ Cfr. ICJ, *Case concerning Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Judgment of 27 June 1986, p. 51, §106.

²⁷ JOSÉ CARLOS MOREIRA reconheceu duas formas de *intervenção* possíveis: a *diplomática* e a *armada*. Assumiu que, por se verificar “a substituição da soberania do Estado intervenor à do Estado intervindo” (*sic*) em ambas as modalidades, a conduta é “evidentemente contrária à independência e à soberania do Estado, e por isso, não pode ser admitida como instituição normal do Direito Internacional” (*sic*). Cfr. JOSÉ CARLOS MOREIRA, *Lições de Direito Internacional Público*, EDUARDO M. RALHA e ADELINO SIMÃO (compil.), Coimbra, Tip. da Gráfica Conimbricense, 1929, pp. 257, 259, 271.

²⁸ Cfr. ANTÓNIO DA ROSA GAMA LOBO, *Princípios de Direito Internacional*, vol. 1, Lisboa, Imprensa Nacional, 1865, p. 184. Sem definir exactamente ingerência, GAMA LOBO reconheceu os efeitos tóxicos do exercício de ingerência. Embora tenha frisado a autonomia dos Estados, na verdade, estamos perante mais do que uma mera autonomia, e a reflexão de GAMA LOBO ficou aquém da verdadeira característica inerente mais básica dos Estados soberanos, a qual carece de protecção constante: a independência por via da soberania.

²⁹ Cfr. JOSÉ AUGUSTO MOREIRA DE ALMEIDA, *Elementos de Direito Internacional Público*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1892, p. 72. Esta definição parece-nos, também ela, vaga e não apta a cobrir todos os efeitos nocivos da ingerência. Com efeito, esta definição faz depender a verificação de ingerência da imposição da vontade do Estado ingerente ao

Fora do plano nacional, HOWARD WRIGGINS, por exemplo, estabeleceu uma distinção entre “influência, envolvimento e ingerência”, assumindo que a última pressupunha “acção no território de terceiros, mas os propósitos divergem e está implícita uma ameaça”, pelo que poderia ser caracterizada como um “esforço para manipular os assuntos internos das actividades de política externa de um Estado, geralmente acompanhado pela ameaça de acção hostil”³⁰.

No mesmo sentido, MARIO BETTATI defendeu que “a ingerência designa em Direito Internacional a intromissão sem razão de um Estado ou de uma organização intergovernamental nos assuntos que dependem da competência exclusiva de um Estado terceiro”³¹. LOUIS LE FUR sugeriu uma definição ambígua, em que a intervenção corresponde à “ingerência de um Estado nos assuntos internos e externos de um outro Estado” que

Estado ingerido. Porém, já recusará a ingerência nos casos em que não exista um interesse claro do Estado ingerente, e em que a única motivação se prenda com a tentativa de fragilizar o outro Estado – e não necessariamente impor a sua vontade – ou de ingerência para beneficiar um Estado terceiro.

³⁰ WRIGGINS definiu *influência* como tendo “conotação benigna para Estados que têm vindo pacificamente a influenciar-se durante gerações”, fazendo um Estado uso da diplomacia para persuadir outro Estado a assumir determinada posição sobre uma situação concreta, sem actuar no território deste. Já o *envolvimento* corresponde a uma relação mais próxima, que implica cooperação estreita ou envolvimento mútuo na prossecução de um fim comum. Além da definição de *ingerência*, Wriggins propôs ainda o que chama de *ingerência clandestina*, que entende traduzir-se não apenas na acção com vista a “afectar a vontade de um país através de acções no seu território, mas fazendo-o sem o seu conhecimento”. Cfr. HOWARD WRIGGINS, “Political Outcomes of Foreign Assistance: Influence, Involvement, or Intervention?”, in *Journal of International Affairs: Intervention in World Politics*, vol. 22, nº 2, 1968, pp. 217-218. É interessante constatar a diversidade de definições em torno do conceito de ingerência só nesta edição (vol. 22, nº 2) da publicação *Journal of International Affairs*, na qual praticamente todos os autores dos artigos que a compõem avançam com uma noção distinta de ingerência. Além dos já citados HOWARD WRIGGINS, JAMES N. ROSENAU e ORAN R. YOUNG, também I. WILLIAM ZARTMAN definiu ingerência como a implicação “de que a unidade soberana foi violada” (“Intervention and International Systems”, p. 188). MAX BELOFF entendeu que se trata “da tentativa de um Estado de afectar a estrutura interna e o comportamento externo de outros Estados através de vários graus de coacção” (“Intervention Among Developing States”, p. 198) e ANDREW M. SCOTT referiu que a “não intervenção é um corolário óbvio de soberania nacional” (“Nonintervention and Conditional Intervention”, p. 208).

³¹ Cfr. MARIO BETTATI, *O Direito de Ingerência: Mutação da Ordem Internacional*, p. 12.

não decorre de um poder jurídico³². Também R. J. VINCENT caracterizou ingerência como “actividade conduzida por um Estado, um grupo dentro de um Estado, um grupo de Estados ou uma organização internacional que interfere coercivamente nos assuntos internos de outro Estado”³³.

Para WILLIAM EDWARD HALL, a “ingerência tem lugar quando um Estado interfere nas relações de dois ou mais Estados, sem o consentimento de ambos ou de qualquer um deles, ou quando interfere nos assuntos internos de outro Estado independentemente da vontade deste com o propósito de manter ou alterar o estado das coisas actual no mesmo”³⁴. T. J. LAWRENCE e PERCY HENRY WINFIELD referiram-se à ingerência como sendo a interferência de um Estado ou grupo de Estados na gestão dos assuntos internos de outros Estados ou quando um Estado “está comprometido com a instabilidade interna ou em esforços de conflitualidade externa para obrigar os Estados a fazerem ou absterem-se de fazer algo que, se dependesse dos próprios, decidiriam de forma diferente”³⁵.

³² Cfr. LOUIS LE FUR, *Précis de Droit International Public*, Paris, Librairie Dalloz, 1939, p. 408. LOUIS LE FUR alegou que o princípio de não ingerência não podia prevalecer em sentido absoluto, devendo admitir excepções, como as situações de legítima defesa, mas que a comunidade internacional “não pode tolerar, mesmo sob o título de legítima defesa, a pretensão dos Estados poderosos de ingerirem para fazerem triunfar pela força o que eles qualificam unilateralmente como seu direito”. Acompanhamos a cautela de LE FUR, mas importaria concretizar de que forma pode o Direito Internacional contribuir para a separação do limiar da legalidade consensualmente aceite pela comunidade internacional, algo que, pelo menos em 1941 era relativamente utópico. Cfr. LOUIS LE FUR, *Éléments de Droit International Public*, Paris, Librairie Dalloz, 1941, pp. 127-128.

³³ Cfr. R. J. VINCENT, *Nonintervention and International Order*, p. 13. Esta definição parece-nos relativamente incompleta, essencialmente pelo facto de abranger a interferência por métodos coercivos e desconsiderar acções de influência que, apesar de ilícitas, não têm natureza coerciva, como, por exemplo, as iniciativas com vista a apoiar candidatos e movimentos políticos ou interferir de outras formas num acto eleitoral.

³⁴ Cfr. WILLIAM EDWARD HALL, *A Treatise on International Law*, 3ª ed., Oxford, Clarendon Press, 1890, p. 281.

³⁵ Cfr. T. J. LAWRENCE e PERCY HENRY WINFIELD, *The Principles of International Law*, EUA, D. C. Heath & Co., 1923, p. 115. Como se verá, embora não totalmente, tendemos a acompanhar esta definição, que parece abranger um conjunto de realidades aptas a comprometer o direito de cada Estado à protecção da sua soberania, bem como o princípio de igualdade de soberanias. Ainda assim, estamos perante uma definição incompleta, que não concorre para a estabilidade mínima em torno do conceito de não ingerência.

LASSA OPPENHEIM, por sua vez, definiu ingerência como “interferência ditatorial de um Estado nos assuntos de outro Estado com o objectivo de manter ou alterar a actual condição das coisas”³⁶. Esta definição é semelhante à sugerida por HANS Kelsen e, mais recentemente, por ANDREW CLAPHAM e PHILIP KUNIG, que reiteraram o carácter *ditatorial* da interferência como condição para a ingerência proibida pelo Direito Internacional, mas complementando que a interferência ditatorial corresponde a uma conduta que implica “a ameaça ou uso da força” ou a “coacção”³⁷.

1.3. Uma primeira definição de ingerência

Admitimos como consensual que a ingerência tem duas características que permitem distingui-la de outras formas de acção estatal e que, de alguma forma, tenham repercussão sobre um outro Estado: o carácter *subversivo internacional*, por ser passível de romper com os padrões reconhecidos e aceites pela generalidade dos actores da comunidade internacional, e a *subversão interna*, na medida em que a ingerência é direccionada aos actores que exercem o poder soberano ou aos processos de tomada de decisão no Estado alvejado.

A ingerência dispõe ainda de uma terceira característica: implica sempre uma *acção intencional* tomada pelo actor ingerente, não se verificando através de omissão ou qualquer conduta passível de ser qualificada como negligente. Ou seja, o *animus* ou elemento volitivo é determinante para

³⁶ Cfr. LASSA OPPENHEIM, *International Law: a Treatise – Peace*, vol. I, Londres/Nova Iorque/Bombaim, Longmans, Green, and Co., 1905, p. 182. O elemento *ditatorial* de OPPENHEIM poderá ser interpretado como uma conduta que impõe um resultado a terceiros manifestando indiferença pela vontade destes. Esta definição é criticável pelo facto de desconsiderar realidades em que a vontade seja influenciada ou viciada e não apenas imposta, como sugere o autor.

³⁷ Cfr. HANS Kelsen, *Principles of International Law*, EUA, Rinehart & Company, 1952, p. 64; PHILIP KUNIG, “Intervention, Prohibition of”, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Abril 2008 (act.); ANDREW CLAPHAM, *Brierly’s Law of Nations: An Introduction to the Role of International Law in International Relations*, 7ª ed., Reino Unido, Oxford University Press, 2012, p. 450. Associar a ingerência a uma conduta ditatorial ou fazê-la depender da ameaça ou uso da força evidencia, na nossa óptica, um conceito demasiado estrito e vago de ingerência, que poderá ser confundível com a noção de ataque armado. Mantemos, por isso, reservas quanto à adopção destas definições.

definir uma conduta como ingerente, independentemente dos meios e dos métodos utilizados ou do fim a alcançar, sendo difícil contemplar a ingerência a título negligente ou sem o mínimo de vontade ou anuência do Estado *ingerentemente activo*.

Assim, definimos *ingerência*, numa primeira fase, como a *conduta intencionalmente levada a cabo por um Estado com o fim de impor a, pelo menos, um terceiro Estado uma decisão que, de outra forma, não seria por ele tomada*. Contudo, para que a ingerência seja ilícita e, como tal, proibida, é necessário que a *conduta corresponda a uma prática que não seja reconhecida e aceite pela ordem internacional como parte do exercício de um direito soberano do Estado interventor*. Estamos, deste modo, perante um acto *unilateral*.

Deste modo, não acompanhamos JAMES N. ROSENAU quanto à necessidade de separação entre ingerência e colonialismo ou imperialismo, já que, segundo o autor, os últimos conceitos exigem a presença contínua do ingerente e a passagem do tempo consolida e paulatinamente acomoda a presença do autor da ingerência³⁸. Rejeitamos o elemento *temporal da actuação* como suficiente para separar a ingerência de outros conceitos, uma vez que a ingerência não se circunscreve necessariamente a condutas de duração limitada, podendo perpetuar-se.

Não se reconhece, por isso, necessidade ou utilidade prática em estreitar um conceito capaz de abranger fenómenos que apenas se distinguem pelo tempo e correm o risco de perder a sua natureza ilícita, caso sejam autonomizados face ao conceito do qual efectivamente decorrem e caso assumam características de tal forma abstractas ao ponto de poderem burocratizar e impossibilitar os mecanismos de combate respectivos.

Outro ponto que adensa a controvérsia em torno da noção de ingerência, e que cria obstáculos quanto à possibilidade de uma definição geralmente aceite, está relacionado com o escopo deste conceito. Por um lado, a expressão *ingerência* surge como sinónimo directo de *intervenção*, cingindo-se a acções que impliquem a ameaça ou o uso da força³⁹. Por outro lado, discute-se se a *ingerência* – para efeitos de determinação do *princípio de não ingerência* – incorpora, em si própria, duas formas distintas de

³⁸ Cfr. JAMES N. ROSENAU, “The Concept of Intervention”, p. 170.

³⁹ A ameaça ou uso da força constitui ingerência na medida em que provoca ou visa provocar uma alteração anormal na ordem interna de um outro Estado, à margem da vontade soberana dos órgãos institucionais desse Estado.

manifestação, concretamente a *intervenção* e a *interferência*, num contexto em que a *intervenção* se traduz na ameaça ou uso da força e a *interferência* remete para uma conduta através de outros meios, mas, ainda assim, apta a coagir o Estado alvejado⁴⁰.

À margem dos instrumentos produzidos pela ONU, a noção de ingerência predominante nos EUA, na Europa e na Rússia tem como base a Acta Final da Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa, assinada a 1 de Agosto de 1975, em Helsínquia. O ponto VI do pacote sobre as *questões relativas à segurança na Europa* consagra o *princípio de não intervenção* “nos assuntos internos ou externos próprios da jurisdição interna de outro Estado participante, independentemente das suas relações mútuas”, referindo expressamente o contexto de “ameaça ou uso da força”, bem como “qualquer outro acto de coacção militar, política, económica ou de outro tipo”. Este âmbito de aplicação abrangente teve como missão garantir as relações pacíficas e a cooperação entre Estados, “independentemente dos seus sistemas político, económico e social, bem

⁴⁰ Embora não seja consensual, alguns autores defendem a separação entre *intervenção* e *interferência*. Neste sentido, DENITSA RAYNOVA, *Post-Workshop Report: Towards a Common Understanding of the Non-Intervention Principle*, European Leadership Network, Outubro 2017, p. 2; T. J. LAWRENCE e PERCY HENRY WINFIELD, *The Principles of International Law*, pp. 115-116. Também ISABEL RAIMUNDO recorreu à separação das duas realidades, embora preferisse as expressões *ingerência* e *intervenção*, enquanto conceitos separados, mas como “parte de uma resposta única às mesmas necessidades”, correspondendo *ingerência* ao que referimos como *interferência*. Cfr. ISABEL RAIMUNDO, *Imperativo Humanitário e Não-Ingerência: Os novos desafios do Direito Internacional Contemporâneo*, Lisboa, Edições Cosmos, 1999, pp. 28-29. Em sentido contrário, na defesa de intervenção e interferência fazerem parte de um só *princípio de não ingerência*, cfr. PIERRE-MARIE DUPUY, *Droit international public*, 6ª ed., Paris, Dalloz, 2002, pp. 108-109. O nosso entendimento claramente recai para uma divisão entre duas realidades distintas (*intervenção* e *interferência*) como parte de um mesmo universo (*ingerência*), sendo cada vez mais pertinente e evidente, na nossa óptica, uma noção de ingerência que não se restrinja às vicissitudes de um passado quase exclusivamente marcado pelo exercício de ingerência, de forma clara e expressa. Correspondendo a ingerência a uma actuação unilateral de um Estado ou grupo de Estados com vista a impor a um ou mais Estados uma decisão que, se dependesse deste(s), não seria tomada no exercício da sua soberania, justifica-se que o *princípio de não ingerência*, para efeitos de relevância jurídica, incida sobre o exercício de condutas ingerentes dissimuladas ou sofisticadas, sob pena de o princípio perder utilidade e não cumprir o fim para o qual foi formado: garantir a protecção do livre exercício da soberania de cada Estado.

como da sua dimensão, localização geográfica e nível de desenvolvimento económico”⁴¹.

É perceptível, pelas expressões utilizadas nas mais variadas línguas dos Estados signatários da Acta, que na Europa latina, no Reino Unido e nos EUA prevaleceu a interpretação de que a ingerência se resume à ideia de intervenção no que respeita à ameaça ou uso da força⁴². Todavia, nas línguas alemã e russa imperaram expressões que apontam para um significado amplo de ingerência, no sentido de abarcar tanto intervenção como interferência⁴³. No final, os critérios atendidos quanto à escolha do vocábulo devido em cada língua não afectaram a intenção de alcançar um significado o mais preciso e completo possível e contribuir, deste modo, para o desenvolvimento progressivo do Direito Internacional⁴⁴.

Com base na Acta Final de Helsínquia, o ponto comum às duas posições encontrava-se na tutela dada à ameaça ou uso da força, e a interferência permanecia envolta numa nebulosa que fazia depender o seu reconhecimento das circunstâncias⁴⁵. Actualmente, porém, o desfasa-

⁴¹ Cfr. ANATOLY MOVCHAN, “Problems of Boundaries and Security in the Helsinki Declaration”, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 154, nº I, Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 1977, p. 39.

⁴² Na tradução, feita em diversas línguas, foram utilizados os vocábulos *intervención* (castelhano), *intervention* (inglês), *intervention* (francês) e *intervento* (italiano).

⁴³ No alemão vingou o vocábulo *einmischung* (interferência) e no russo *вмешательство* ou *vmeshatel'stvo* (interferência).

⁴⁴ Cfr. DJURA NINČIĆ, “Les Implications Générales Juridiques et Historiques de la Déclaration d’Helsinki”, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 154, nº I, Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 1977, pp. 88-89.

⁴⁵ Como deu conta MASSIMO COCCIA, os trabalhos preparatórios deste princípio geraram controvérsia entre as delegações dos Estados ocidentais e orientais. Os primeiros pretendiam banir qualquer intervenção coerciva nos assuntos internos, exclusivamente da competências dos Estados, enquanto os segundos exigiam uma redacção mais abrangente, que qualificasse como ingerência qualquer forma de escrutínio ou censura ao comportamento de outros Estados, com especial enfoque para as violações dos Direitos Humanos. Esta divisão acabou por ter como opção final um texto mais consensual, apesar de vago, deixando às interpretações nacionais e associações de Estados a interpretação exacta a dar ao princípio. Cfr. MASSIMO COCCIA, “Helsinki Conference and Final Act on Security and Cooperation in Europe”, in RUDOLF BERNHARDT (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 10, Amesterdão, Elsevier Science Publishers B.V., 1987, pp. 221-222. A definição de *não ingerência* adoptada pelo eixo euro-atlântico corresponde, todavia, a um “produto importado”, nas palavras de GAETANO ARANGIO-RUIZ, mais con-

mento praticamente não existe para efeitos de determinação da ilicitude da ingerência, como se pode perceber, por exemplo, a propósito das reacções de diversos Estados europeus à alegada ingerência russa nas eleições dos EUA, com recurso a notícias falsas ou propaganda dirigida a perfis de eleitores norte-americanos nas redes sociais mais populares. Nesta situação, tal como em outras⁴⁶, as vozes de protesto estatais foram unânimes no sentido de usarem a expressão *ingerência* para se referirem a um acto de ingerência destinado a subverter o exercício livre da soberania por um Estado⁴⁷.

Assim, assumimos que o conceito de *ingerência* integra duas formas distintas: em primeiro lugar, compreende a *intervenção*, enquanto conduta directa na tomada de decisão através da ameaça ou do uso da força; simultaneamente, comporta a *interferência*, que traduz uma participação indirecta no processo de tomada de decisão, no sentido de subverter ou recorrer a mecanismos mais ou menos dissimulados, mas aptos a alterar uma escolha que não seria feita sem a conduta⁴⁸. Incluem-se na

cretamente inspirado nos instrumentos do hemisfério americano, ficando aquém de uma noção legal mais rigorosa deste princípio. Assim, GAETANO ARANGIO-RUIZ, “Human Rights and Non-Intervention in the Helsinki Final Act”, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 157, n.º IV, Boston/Leiden, Brill/Nijhoff, 1977, pp. 275, 286-287. Esta evidência comprova, como veremos ao longo do enquadramento histórico do *princípio de não ingerência*, a influência que os Estados americanos tiveram na emergência e afirmação do princípio, a partir do século XIX, acabando por assumir um papel activo, já no século XX, no quadro da ONU.

⁴⁶ Como a propósito da alegada promoção feita por terceiros Estados à candidatura presidencial de Marine Le Pen, em França, ou ao referendo sobre o *Brexit*, no Reino Unido.

⁴⁷ Cfr. FBI, “Russian Interference in 2016 U.S. Elections”, s/d, disponível em <https://www.fbi.gov/wanted/cyber/russian-interference-in-2016-u-s-elections> (acedido a 7 de Maio de 2021); U.S. SENATE SELECT COMMITTEE ON INTELLIGENCE, “Report of the Select Committee on Intelligence United States Senate on Russian Active Measures Campaigns and Interference in the 2016 U.S. Election – Volume 1: Russian Efforts Against Election Infrastructure with Additional Views”, s/d, disponível em https://www.intelligence.senate.gov/sites/default/files/documents/Report_Volume1.pdf (acedido a 7 de Maio de 2021).

⁴⁸ Fazemos esta distinção, ainda, com base numa outra linha de raciocínio: seria redundante a coexistência de dois princípios com designações distintas mas idênticos no seu escopo. Referimo-nos aos *princípios de não ingerência* e *de proibição do uso da força*. Mesmo actualmente, não faria sentido resumir o *princípio de não ingerência* a situações de uso da força e interpretá-lo como norma costumeira com correspondência indirecta no §1º do

noção de interferência o que SEAN WATTS denomina *actividades de baixa intensidade*⁴⁹, como, por exemplo, o apoio a candidatos a cargos políticos, a manipulação de eleições, as sanções económicas, a desinformação e as ameaças assimétricas por via de ciberactividades.

Face ao exposto, importa definir a natureza jurídica da ingerência à luz do Direito Internacional. Como se verá adiante, até ao século XIX, a ingerência constituía um instrumento de política comum dos Estados para a condução das suas relações com outros Estados. A evolução e consolidação da noção de soberania, o aumento e variação do número de Estados que são membros da comunidade internacional, bem como a consequente necessidade de garantir a igualdade entre os actores estatais como forma de garantir a estabilidade e o equilíbrio da ordem internacional, concorreram para o reforço da valoração dada pelo sistema global à ingerência, enquanto evidência.

Neste quadro, a consciência da ingerência conduziu à formação de um *princípio de não ingerência*, que é parte do Direito Internacional costumeiro e, como se verá, também *jus cogens*⁵⁰. Este princípio consagra um direito

artigo 2º da Carta das Nações Unidas, ao mesmo tempo que um princípio com o mesmo alcance também assumiria valor costumeiro, mas teria correspondência no §4º do artigo 2º da Carta. Deste modo, é expectável e exigível que o *princípio de não ingerência* diga respeito a algo mais do que à realidade do uso da força. Todavia, não seria sensato usar a expressão *intervenção* para qualificar condutas que não utilizassem a força, sob qualquer grau de intensidade que fosse. Rejeitamos, por isso, a tese da *regulação duplicada do uso da força*, apontada por KARL ZEMANEK, e assumimos como válida e lógica a opinião de que o *princípio de não ingerência* respeita a actos com recurso à força, mas em menor escala, sem poder confundir-se com ataque armado, bem como a outras manifestações sem recurso ou ameaça de uso da força. Cfr. KARL ZEMANEK, “Human Rights Protection vs. Non-Intervention: A Perennial Conflict?”, p. 954.

⁴⁹ Cfr. SEAN WATTS, “Low-Intensity Cyber Operations and the Principle of Non-Intervention”, in *Baltic Yearbook of International Law Online*, vol. 14, nº 1, 2015, pp. 137-161. Questionamos, porém, a utilização da expressão *baixa intensidade*. Ainda que possamos compreender a sua utilização quanto ao método, certo é que o impacto pode ser significativo, e pode ser de tal forma eficaz ao ponto de se tornar passível de subverter profundamente a vontade de um Estado. Por esse motivo, preferimos utilizar o conceito *actividades não coercivas*.

⁵⁰ Entre os defensores desta ideia encontram-se, por exemplo, JOSÉ SETTE-CÂMARA FILHO, JIANMING SHEN e JORGE MIRANDA. Cfr. ICJ, *Case concerning Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Judgment of 27 June 1986: *Separate opinion of Judge Sette-Camara*, pp. 199-200; JIANMING SHEN, “The

dos Estados à não ingerência de terceiros e, simultaneamente, cria um dever sobre todos os actores estatais aos quais é reconhecido o direito à não ingerência, através da proibição de quaisquer condutas que afectem o exercício livre da soberania de cada Estado reconhecido como tal pela ordem internacional.

No que nos diz respeito, entendemos inexistir um *direito à ingerência*, enquanto permissão normativa de recurso dos Estados à ingerência apenas com base na protecção dos seus interesses e valores, e através da prossecução de uma agenda própria. Assim, a ingerência não pode ser confundida com o direito inerente à legítima defesa, uma vez que aquela resulta de uma acção unilateral, sem que se verifique um evento prévio que possa justificar ou legitimar uma resposta por parte do Estado alvejado ou de um conjunto de Estados em sua representação. O exercício do direito inerente à legítima defesa, pelo contrário, só estará verificado, como se verá ao longo da nossa investigação, perante um factor criado ou facilitado por um Estado relativamente a um outro, não se falando, por isso, de ingerência, mas apenas de legítima defesa.

1.4. Distinção de outras noções

A ingerência que temos vindo a tratar incide, como sustentámos no início da presente investigação, sobre as relações entre Estados soberanos. Trata-se, portanto, de uma *ingerência interestatal*. Como tal, tem natureza *supra-estatal* e a sua ilicitude assenta no desrespeito pela posição de igualdade ou *horizontalidade* entre todos os sujeitos, na medida em que inexistente subordinação entre *ingerentes* e *ingeridos*. Este fenómeno não se confunde, por isso, com casos de *ingerência intra-estatal*, circunscritos ao território de um Estado, e em que órgãos de soberania políticos de um Estado interferem na tomada de decisão de outros sem terem na base uma causa ou

Non-Intervention Principle and Humanitarian Interventions under International Law”, in *International Legal Theory*, vol. 7, nº 1, Primavera 2001, pp. 1-32; JORGE MIRANDA, *Curso de Direito Internacional Público*, 6ª ed. rev. e act., Parede, Príncípiã, 2016, pp. 131-132. Já MAZIAR JAMNEJAD e MICHAEL WOOD opõem-se a esta conclusão, entendendo, todavia, que “regras específicas que recaem no princípio podem ser [normas *jus cogens*], em particular a proibição de agressão”. Cfr. MAZIAR JAMNEJAD e MICHAEL WOOD, “The Principle of Non-Intervention”, in *Leiden Journal of International Law*, vol. 22, nº 2, Junho 2009, pp. 359-360 e 381.

ÍNDICE GERAL

RESUMO	5
LISTA DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS	7
INTRODUÇÃO. O CONCEITO DE INGERÊNCIA, EVOLUÇÃO HISTÓRICA RECENTE, A FORMAÇÃO DO PRINCÍPIO DE NÃO INGERÊNCIA E A SUA AFIRMAÇÃO NO PLANO PRÁTICO	11
§1º A noção de ingerência e os conceitos com ela relacionados	11
1.1. Delimitação do objecto	11
1.2. Conceptualização de ingerência e de um princípio de não ingerência	17
1.3. Uma primeira definição de ingerência	24
1.4. Distinção de outras noções	30
CAPÍTULO I – DO PRINCÍPIO DE NÃO INGERÊNCIA NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX: ENTRE O PÓS-II GUERRA MUNDIAL E O FINAL DA GUERRA FRIA	35
§1º O pós-II Guerra Mundial	35
1.1. A emergência da Organização das Nações Unidas	35
1.2. A Carta das Nações Unidas enquanto tratado especial <i>sui generis</i>	37
1.3. A igualdade de soberanias espelhada nos princípios base da Carta das Nações Unidas	43
§2º O princípio de não ingerência e os órgãos da ONU: a Assembleia-Geral em especial	47
2.1. O caminho que sucedeu imediatamente a Carta das Nações Unidas	47
2.2. A natureza jurídica da não ingerência	53

2.3. As resoluções aprovadas que codificam direitos e deveres ou declaram Direito Internacional costumeiro	57
2.4. Os efeitos produzidos pelas resoluções da Assembleia-Geral da ONU	66
§3º O princípio de não ingerência na actividade do Conselho de Segurança	69
3.1. A emergência da não ingerência no papel do Conselho de Segurança	69
3.2. A oscilação das grandes potências em função das circunstâncias	73
§4º O princípio de não ingerência na actividade do Tribunal Internacional de Justiça	78
4.1. Das competências do TIJ	78
4.2. O caso <i>Canal de Corfu</i>	82
4.3. O caso <i>Actividades Militares e Paramilitares na e contra a Nicarágua (Nicarágua vs. Estados Unidos da América)</i>	89
4.3.1. Da jurisdição do TIJ	91
4.3.2. Da proibição do uso da força e o exercício do direito à legítima defesa	96
4.3.3. Do princípio de não ingerência	100
4.4. O caso <i>Actividades Armadas no Território do Congo (República Democrática do Congo vs. Uganda)</i>	104
4.4.1. Do direito inerente à legítima defesa e do princípio de não ingerência	104
4.4.2. Do consentimento da ingerência enquanto possível causa de exclusão da ilicitude	107
§5º O princípio de não ingerência desde 1945	110
5.1. Noção e natureza do princípio de não ingerência	110
5.2. Síntese da não ingerência enquanto princípio	114
5.3. A ingerência enquanto acto ilícito: os elementos do tipo	115
5.3.1. A ingerência interestatal e os elementos que concorrem para a sua ilicitude	117
5.3.1.1. A autoria de um Estado ou de uma pluralidade de Estados	117
5.3.1.2. Um acto que corresponda a intervenção ou interferência	120
5.3.1.3. O acto ilícito e unilateral	121
5.3.1.4. A ausência de legitimidade ou de consentimento	124
5.3.1.5. Acção sobre as decisões soberanas que devam ser tomadas exclusivamente pelos Estados alvejados	127

5.3.1.6. A ingerência manifestada nos domínios político, económico, cultural ou social	129
5.3.1.7. Decisão livre	139
5.4. Excepções ao princípio de não ingerência	140
5.4.1. O direito inerente dos Estados à legítima defesa	140
5.4.1.1. A legítima defesa desde a I Guerra Mundial	142
5.4.1.2. Os elementos do direito inerente à legítima defesa	145
5.4.1.2.1. A legítima defesa colectiva e as intervenções por convite	160
5.4.1.3. As acções para protecção ou resgate de nacionais no estrangeiro	176
5.4.2. O estado de necessidade	194
5.5. As sanções e as medidas coercivas	196
5.5.1. As medidas hostis enquanto instrumentos de ingerência	200
5.5.2. A dupla face da ingerência económica	208

PARTE II – O PRINCÍPIO DE NÃO INGERÊNCIA: DO PÓS-GUERRA FRIA ATÉ À ACTUALIDADE 211

CAPÍTULO II – ESPECIFICIDADES DO PRINCÍPIO DE NÃO INGERÊNCIA NO FINAL DO SÉCULO XX 213

§1º O princípio de não ingerência no final da Guerra Fria	213
1.1. O mundo após o fim da Guerra Fria	213
1.2. A crescente sensibilização global para a violação de Direitos Humanos	218
1.3. O princípio de não ingerência, as obrigações <i>erga omnes</i> e as limitações à soberania na justiça internacional	223
1.3.1. Enquadramento	223
1.3.2. O caso <i>Barcelona Traction</i>	224
1.3.3. Relevância do caso <i>Questões Relativas à Obrigação de Julgar ou Extraditar</i>	228
1.3.4. Os casos <i>S.S. Lotus</i> e <i>Mandado de Detenção de 11 de Abril de 2000</i> e a territorialidade do Direito Penal	232
1.3.5. O precedente criado pelo TPI	240
1.3.6. A jurisdição universal subsidiária fiscalizada no cumprimento de obrigações <i>erga omnes</i>	243
§2º A autodeterminação dos povos em contexto de globalização: as novas fronteiras da ingerência	250

2.1. Posição da autodeterminação no Direito Internacional Público	250
2.2. As três manifestações da autodeterminação desde a II Guerra Mundial	258
2.2.1. A autodeterminação externa de comunidades continental ou territorialmente desamalgamadas: a descolonização	258
2.2.2. A autodeterminação externa em comunidades continental ou territorialmente amalgamadas: direito à secessão?	264
2.2.3. A autodeterminação interna: o direito à representação e à boa governação	270
2.3. <i>Dividir para reinar</i> : a secessão e a autonomia enquanto instrumentos de ingerência	273
2.3.1. Os <i>justiceiros da liberdade</i> e o separatismo: autodeterminação, subversão ou terrorismo?	276
2.4. Autodeterminação e ingerência: a necessidade de protecção dos novos Estados para garantia da sua genuinidade soberana	285
§3º Intervenções humanitárias: um dever de ingerência resultante de uma responsabilidade de proteger?	287
3.1. As intervenções humanitárias e figuras afins	290
3.2. Natureza jurídica das intervenções humanitárias na Carta e no Direito Internacional geral	292
3.3. Evolução da intervenção humanitária unilateral no século XXI: a Responsabilidade de Proteger	301
3.4. Intervenções humanitárias: dever de protecção e proibição de ingerência	307
3.5. A determinação da fronteira entre responsabilidade de proteger e violação dos princípios de não ingerência e de não uso da força	315

CAPÍTULO III – O PRINCÍPIO DE NÃO INGERÊNCIA

EM CONTEXTO DE AMEAÇAS ASSIMÉTRICAS: O TERRORISMO

E AS CIBERACTIVIDADES

§1º O 9/11 como marco de uma era de sofisticação da ingerência ilícita	329
1.1. A emergência do <i>jihadismo</i> e o seu impacto no terrorismo moderno	329
1.2. O DIP e o fenómeno terrorista	332
1.3. O impacto do 9/11 no combate ao terrorismo	339
1.4. O terrorismo internacional como instrumento ou justificação de ingerência	345
1.4.1. A <i>Doutrina Bush</i>	348

1.4.2. <i>A Doutrina Obama</i>	354
1.4.3. <i>A Doutrina Trump</i>	357
§2º A evolução tecnológica e as ciberactividades	363
2.1. As comunicações e o ciberespaço enquanto potenciais focos da ameaça	363
2.2. A ciberingerência	366
2.2.1. <i>Jus ad bellum</i> e <i>jus belli</i> em contexto de ciberespaço	369
2.2.2. A propaganda e a desinformação	372
2.2.3. Os sufrágios	379
CONSIDERAÇÕES FINAIS	389
BIBLIOGRAFIA	399
ÍNDICE GERAL	437